中央研究院近代史研究所集刊
第80期(民國102年6月),171-178
©中央研究院近代史研究所

任智勇,《晚清海關再研究:以二元體制為中心》

北京:中國人民大學出版社,2012。Ⅷ+179頁。

侯彥伯*

受共產黨長期革命宣傳的影響,近代中國歷史事件的起源幾被置於帝國主義侵略中國,以及封建地主、資產階級壓榨農民、勞工等無產階級的歷史論述脈絡中。在此觀點籠罩下,大陸史家眼中外籍總稅務司與稅務司不僅是「外國侵略者(帝國主義)」的幫兇,並且乘機奪取了中國海關(包含「常關」與「洋關」在內)的控制權。

回顧近百年來對海關的負面評價,筆者以爲這些論述不僅模糊了中國海關的眞實面貌,同時也片面地解讀近代中國的發展脈絡。本書作者在參閱中國與英國的史料後,指出:「檔案中的記載似乎與前輩學者的研究結論有所出入。」(〈前言〉,頁1)對於任氏此種梳理檔案史料與前人研究成果間歧異的努力與胸襟,筆者以爲實是對海關史研究的一大貢獻。

除上述對大陸史家觀點的挑戰外,任氏此書(以下簡稱「任書」)對晚清海關監督的細述與對晚清海關「二元體制」的觀察,亦是另一值得肯定之處。晚清以來,外籍總稅務司與稅務司不僅在海關,甚至在外交、軍事、教育、財政……等各領域均發揮實質影響力,從而導致人們較爲關注此二者的活動。就資料來看,大部份記載均集中於總稅務司與稅務司,相對於此,海關監督的記載則顯得凌亂與分散,導致海關監督的研究受到限制與忽略。以魏爾特(Stanley

* 國立政治大學歷史學系博士生

Fowler Wright)為例，其對海關全面與深入的研究，截至今日尚無人可望其項背；儘管如此，其亦僅於兩本專著中，簡述晚清時期海關監督與稅務司各自的職能[*The Collection and Disposal of the Maritime and Native Customs Revenue since the Revolution of 1911* (Shanghai: Statistical Department of the Inspectorate General of Customs, 1927), pp. 1-2]，以及分析赫德如何界定兩者間的權責關係[*Hart and the Chinese Customs* (Belfast: WM. Mullan & Son Ltd., 1950), pp. 263-267]，此外則未給予海關監督充分的關注。結果，若說長久以來對晚清海關史的研究，是只知有外籍總稅務司與稅務司，而不知有海關監督，也就不足為奇了。對此，任氏對晚清海關「二元體制」的見解，不可不謂跳脫過往偏重於總稅務司領導的稅務司體制的窠臼，使人重新理解海關監督的重要性，進而補足前人晚清海關史研究的缺陷。

為使讀者具體瞭解任書的貢獻，以下就其內容大要分述之。第一章從光緒二年(1876)粵海關監督的奏摺出發，指出晚清海關監督體制並未因外籍總稅務司領導的稅務司體制的介入而消失。事實上，海關監督仍「掌握著稅款的保管權和支配權」(「保管權」乃指海關監督擁有存放於海關銀號中稅款的所有權，「支配權」則指擁有對該稅款進行分配與運用的權力)，而稅務司則僅獲得「洋關」貨物的估稅權（「估稅權」乃指稅務司擁有判定「洋關」貨物應照多少稅率繳納稅款的權力）而已（頁 18）。而經由第七章梳理總稅務司安格聯(Francis Arthur Aglen)與江漢關、長沙關、江海關等稅務司的討論，任氏主張辛亥革命爆發之初，總稅務司與稅務司在稅款保管等議題上的意見並不一致。任氏總結道，過往認為總稅務司趁革命之便奪取海關監督對稅款的保管與分配權，「並不是一件預謀已久的事件，而是稅務司上下順勢而為的突發事件，只是進行得過於順利，似乎演練很久一樣。」（頁 164）此外，任書指出所謂晚清海關運作的「二元體制」，乃指：清朝原有的海關監督體制不僅未因外籍稅務司體制的建立而式微，反與其共構為近代中國海關的兩大支柱。其具體表現則為海關監督與稅務司分別承擔晚清海關業務：前者擁有稅款的保管權與分配權，後者

負責「洋關」貨物的估稅，以及港埠實務管理（緝私、燈塔、引水……等等；此部份論述詳見任書第四、五、六章）。

雖然任書有突破前人之處，但在閱讀的過程中，筆者卻有些許未能酣暢淋漓之感。以下乃就此提出以與作者、各方專家分享。

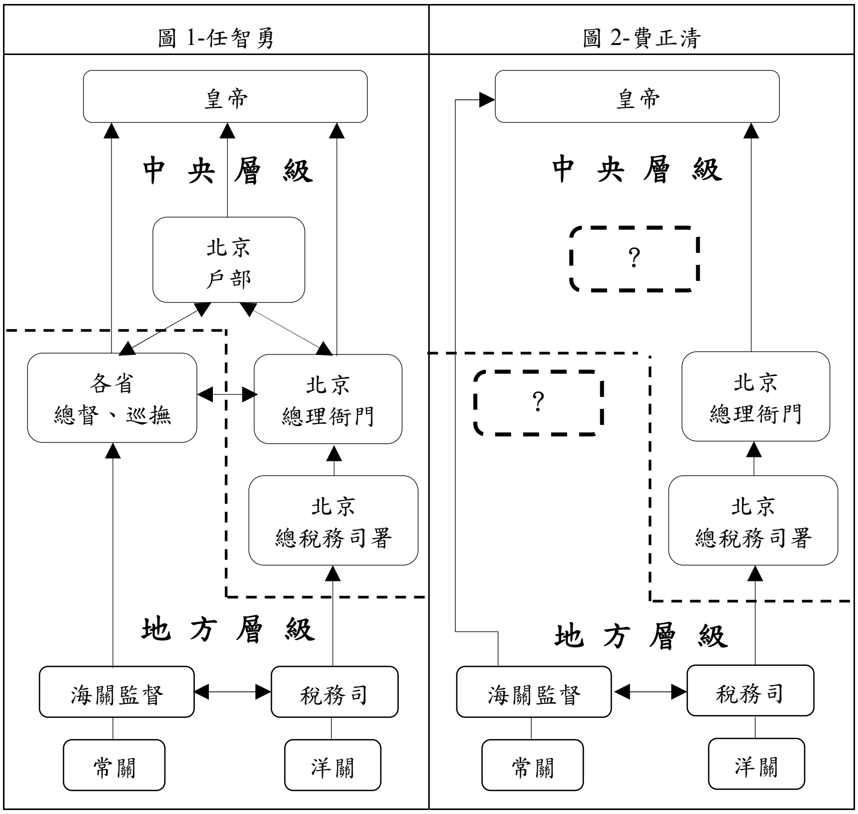
據任書標題：「晚清海關再研究——以二元體制為中心」，可知任氏乃以海關監督與稅務司的「二元體制」做為貫串全書的脈絡。困惑筆者的是，費正清(John King Fairbank)早於 1957 年便提過類似的論述，但任書卻未見相關論述。費氏主張：

> 〔中、外〕共同行政管理(joint administration)的代表就是清朝的海關。海關外籍稅務司(foreign commissioners of customs)接受清帝聘任，由英籍總稅務司(Inspector-General)赫德(Robert Hart)統管；與中國海關監督(Chinese superintendents of customs)之間，他們謹慎地維持一種平行的關係(parallel relationship)。十九世紀之際，海關監督依舊管理「常關(native customs)」，並負責徵收各口岸的關稅。
>
> 具備外國色彩的總稅務司署(foreign inspectorate of customs)直至清朝覆滅前，始終扮演著合作伙伴的角色(partnership)。作為清朝皇帝僱員的外國人士，雖然海關稅款是否被合理地估算與確實地徵收，但在 1911 年以前他們並未親自徵收與處理稅款。……徵來的稅款存於海關銀號(customs bank)中，且其控制權仍舊被牢牢地握在海關監督手裡；至於進一步調度分配稅款，海關監督亦是根據北京命令行之[J. K. Fairbank, “Synarchy under the Treaties,” in *Chinese Thought and Institutions* (Chicago: University of Chicago Press, 1957), pp. 222-223]。

費氏此文，大陸已於 2008 年中譯出版。然該譯文存在些許問題，因而此處譯文主要是由筆者自譯。就以本文此處所引為例，大陸譯文將“Imperial Maritime Customs Service”翻成「高級督辦」，“foreign commissioners of customs”翻成「外國的海關專員」，“Chinese superintendents of customs”翻成「中國海

關督察」，“native customs”翻成「國內海關」，“foreign inspectorate of customs”翻成「外國海關稅務司」，均是不當之處〔郭曉兵等譯，《中國的思想與制度》（北京：世界知識出版社，2008），頁 233〕。

就此來看，費氏與任氏對海關架構的見解表面上似無二致，即均肯定海關是由海關監督與稅務司此兩條平行體制進行分工與運轉（前者握有稅款的徵收、保管與處理權，後者則負責「洋關」貨物的估稅權）。但在筆者看來，任氏與費氏對「二元體制」的解釋實有差異。茲先見以下筆者所繪任氏與費氏理解的海關體制的簡要圖示。



說明：此二圖分別據任書中圖4-3-1「稅務處成立前海關公文程序圖」（任書，頁88）與費氏“Synarchy under the Treaties,” (pp. 222-223)一文改繪而成。

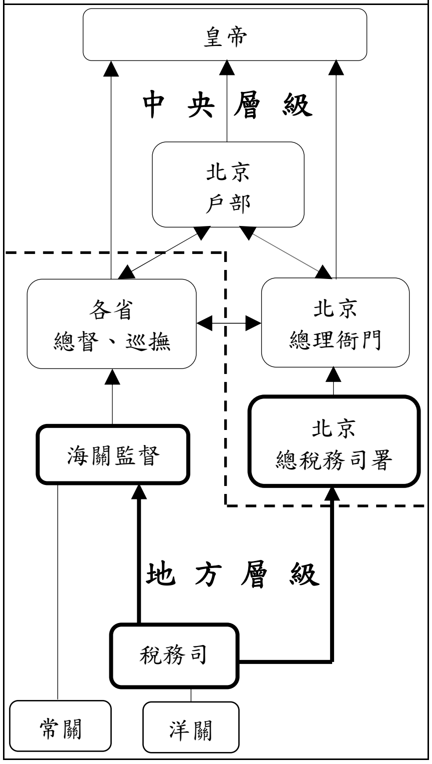
圖 1、2 表示的是 1906 年前清政府設立稅務處前的海關體制，圖中直線單箭頭表示的是上下隸屬關係，直線雙箭頭是平行關係，虛線則區分出中央與地方兩個層級。這樣關係的呈現，可由各單位彼此間的公文往來方式得到印證。海關監督在向各省督、撫匯報時，通常是以「稟」進行的，而「稟」是下級機關向上級呈報時的文書形式；至於督、撫一方面以「奏」向皇帝匯報外，另一方面則以「咨」同戶部、總理衙門進行討論，而「咨」則是平行機關間來往的文書形式〔任書，頁 88；劉文杰，《歷史文書用語辭典：明・清・民國部份》（成都：四川人民出版社，1988），頁 118、174〕。

以下接著論述任氏與費氏對「二元體制」看法的差異。從圖 1、2 可以清楚發現二人均主張晚清海關在地方層級上存在兩條平行的體制，即海關監督與稅務司；但不同的是，任氏較費氏進一步論述海關監督體制由地方直至中央的分層隸屬關係。從圖 1 可以發現海關監督對下管理的是常關，對上則是做爲各省總督或巡撫的屬員；而各省督撫就海關事務，一方面直接向皇帝負責，另一方面則以平行關係與戶部、總理衙門等中央機構共同討論與處理。如果回顧前引費氏對海關「二元體制」的論述，不難發現費氏除指出統管「常關」的海關監督與統管「洋關」的稅務司之間同處平行關係外，並未進一步指出海關監督與地方督撫、中央機構的對應關係。實際上費正清並非不曉得海關監督與督、撫、中央機構一同構成海關體制的關係，就費氏 1930 年代論述 1854 年中外於上海成立共同臨時徵稅機制，以及江海關監督同兩江總督、江蘇巡撫、中央政府間的往來討論來看，費氏不可能對海關監督體制的實際運作毫無概念[“The Creation of the Foreign Inspectorate of Customs at Shanghai,” *The Chinese Social and Political Association* 19:4 (January 1936), pp. 469-514]。筆者以爲或因清代海關監督體制不像新設稅務司體制一樣存在「總理衙門——總稅務司——稅務司」如此明確的統屬關係，從而使費氏對海關「二元體制」的論述僅止於通商口岸中的海關監督與稅務司。就此看來，任氏延伸海關監督與督、撫、中央機構之間統屬關係的論述，實較費氏更爲完整地呈現晚清海關「二元體制」的全

貌。

筆者以爲任氏對晚清海關「二元體制」的論述大致無誤，惟就稅務司體制始創時「二元體制」是否已經確立，尚有待確認。茲先以下圖表示筆者對稅務司體制創立時的看法。

圖 3-稅務司的二元性



仔細比較圖 1、2、3，可以發現筆者主張在外籍稅務司制度初創時的實際情況應是：稅務司一方面被置於海關監督的管轄底下，另一方面又接受來自總稅務司的統轄，亦即所謂稅務司與海關監督並立的「二元體制」尚未成形。這從總稅務司赫德於 1864 年 6 月發出的第八號通令中對稅務司與海關監督關係的明確定義，亦可獲得佐證。該令稱：

> 他〔稅務司〕是總稅務司的代表或副手，……奉派去管理那些協助中國海關監督徵收關稅和辦理海關事務的外國職員。實際上，他是做為僅次於海關監督底下的行政首長(he is by position the head, under the Superintendent)，……因此，稅務司的地位必然是從屬於海關監督底下的 (the position of the Commissioner is accordingly of necessity subordinate to that of the Superintendent)，……〔Circular No. 8, 21 June 1864, Statistical Department of Inspectorate General of Customs, *Documents Illustrative of the Origin, Development, and Activities of the Chinese Customs Service* (Shanghai: Statistical Department of Inspectorate General of Customs, 1937-1938), pp. 37, 39；張匯文等譯，《中華帝國對外關係史》（北京：商務印書館，1960），卷 3，頁 484-493〕。

筆者以爲「二元體制」的確立最早應不超過 1873 年。1873 年 12 月赫德再度通令各關：

> 所謂的中國海關，乃是由兩個部份組成：一是執行部門（負責徵稅），另一是文案部門（負責建立檔案）。而兩者的首長，便是海關監督。由於僱佣外國人士的緣故，兩者乃逐漸變成類似各自獨立的機構。……儘管狀似各自獨立，但海關建制一如既往保持著整體性。稅務司被派任與海關監督共事：他同海關監督間的關係乃是同僚，而非監督的下屬(Commissioners are appointed to act with Superintendents: they are their colleagues and not subordinates)〔Circular No. 24, 18 December 1873, Statistical Department of Inspectorate General of Customs, *Documents Illustrative of the Origin, Development, and Activities of the Chinese Customs Service*, p. 313；黃勝強主編，《舊中國海關總稅務司署通令選編》（北京：中國海關出版社，2003），頁 183〕。

在此赫德透露一項重要的訊息，即晚清海關「二元體制」乃經歷時序的遷移才逐漸成形。

以上筆者之所以著重辨明晚清海關「二元體制」的確立期，不僅是因爲可使吾人更加釐清近代中國海關的本質，同時亦有助於理解被鑲嵌進近代中國政府架構中的華洋混合機構，究竟經歷何種醞釀過程。總結來說，正由於任氏未能引用 1864 年第八號通令，才使其忽略 1864-1873 年間赫德思想上的轉變，從而未能進一步明確指出「二元體制」的確立期。